

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Curso de Graduação em Ciência Política

Ana Milena Cavalcante Zanetti Santarém

Apropriação: Um caso de jeitinho brasileiro

Brasília - DF
2014
Ana Milena Cavalcante Zanetti Santarém

Apropriação: um caso de Jeitinho Brasileiro

Monografia apresentada em conclusão ao curso de graduação de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo César Nascimento

Brasília, junho de 2014.

Ana Milena Cavalcante Zanetti Santarém

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à Deus, pela força, coragem, presença constante e pelas oportunidades e principalmente por me guiar em todos os momentos.

À minha família – meus pais e minha irmã – por serem meu apoio, por me aconselharem, por me darem a oportunidade de estudo e trabalho e por todo amor.

Ao Professor Paulo Nascimento, pela orientação deste trabalho e por todos os momentos dedicados ao ensino, aprendizagem e aprimoramento deste estudo. Por todas as oportunidades proporcionadas ao longo desses anos na UnB.

Aos meus amigos do REMA, por estarem sempre ao meu lado em todos os momentos, me dando apoio e suporte, me escutando e orientando.

Aos meus amigos da UnB, por terem feito esses quatro anos e meio mais felizes e divertidos. Por todos que passaram, que ficaram e que já acabaram essa fase universitária, agradeço por cada sorriso. Jéssica, Noemi, Larrysa e Amanda, sem vocês as matérias, provas, fichamentos, almoços, risadas, totó, não teriam sido as mesmas.

À Strategos, por ter sido parte da minha vida nos últimos 2 anos e meio. Por ter me dado a oportunidade de aprendizado, de autoconhecimento, de liderança e principalmente por ter me inserido em um movimento de empreendedorismo pelo qual me apaixonei. Além disso, por ter me dado a oportunidade de conhecer e trabalhar com pessoas maravilhosas que quero levar para toda a vida.

Ao Lucas, por estar sempre ao meu lado com um sorriso. Por acreditar em mim e no meu potencial mais do eu poderia acreditar e por ser meu suporte em todos os momentos.

Por fim, agradeço a todos aqueles que passaram na minha vida nos últimos 9 semestres e foram fundamentais para que eu alcançasse um sonho. Por todos aqueles que são, foram e serão fundamentais em tudo o que eu for realizar nessa vida. Minha gratidão e carinho a todos.

RESUMO

O estudo sobre *jeitinho brasileiro* é algo recorrente na academia e se tornou extremamente importante para melhor compreensão da sociedade, tanto nos aspectos sociológicos, como antropológicos e políticos, sendo fundamental para um entendimento inicial da identidade nacional. O Brasil se tornou o país do *jeitinho* e com essa visão, o conjunto institucional passou a ser usado para identificar a ausência ou presença de determinados elementos e suas respectivas qualificações. É nessa esfera institucional que encontramos os casos de apropriação. A estratégia do poder Executivo de construir sua agenda, idéias, textos baseado em projetos que tramitam no Congresso Nacional, transformando-os em Medidas Provisórias ou em projetos de sua iniciativa, é totalmente baseada nos trâmites legais e constitucionais. E a este fenômeno chamamos de *apropriação*. Até aonde esse novo fenômeno analisado no cenário político pode ser considerado restrito aos poderes Legislativo e Executivo e seu respectivo poder de agenda e não um caso de estudo antropológico do *jeitinho brasileiro*? Nesse trabalho pretende-se apresentar os aspectos teóricos de cada fenômeno, relacioná-los e posteriormente propor um estudo de caso.

Palavras - chave: Jeitinho brasileiro, Identidade nacional, Apropriação, Veto, Legislativo, Executivo, Poder de Agenda.

ABSTRACT

The "Brazilian jeitinho" is a recurrent object of study by the academy and has become extremely important for a better comprehension of society, both in sociological, anthropological and political aspects, being fundamental to an initial understanding of national identity. Brazil has become the "jeitinho" country and in this perspective, the institutional set-up started to be used to identify the presence or absence of certain elements and their qualifications. It is in this institutional sphere that we can find appropriation cases. The strategy used by the Executive branch to build its political agendas, ideas, texts based on Bills by the National Congress, transforming them in "Medidas Provisórias" or in Bills of their initiative are all completely based on legal and constitutional legislation. This phenomenon is called appropriation. How far this new phenomenon analyzed in the political scenario is considered restricted to the legislative and executive branches, and its respective agenda power and not a case of anthropological study of the Brazilian "jeitinho"? This paper intends to present and compare the theoretical aspects of each phenomenon, and then relate them to a case study.

Key - Words: Brazilian "jeitinho", national identity, appropriation, veto, legislative, executive, agenda power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. Jeitinho Brasileiro – um elemento da Identidade Nacional

I. Um breve panorama

II. O Jeitinho e seus elementos

III. Jeitinho e hierarquização

2. Apropriação – um fenômeno recente.

I. Um breve panorama e o poder de agenda.

II. Apropriação de veto

3. Jeitinho Brasileiro x Apropriação de veto

I. Elementos

II. Mecanismos

III. Esfera Institucional

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

Analisando o quadro político brasileiro desde seu primórdio, percebe-se que o “jeitinho brasileiro” é um tema que cada vez mais ganha relevância e espaço nas arenas de debate. O desenvolvimento desse conceito é algo que deve ser extremamente bem delimitado, para que não se confunda com demais apreciações, como é o caso da corrupção.

Apesar de sempre presente no cotidiano, muitas vezes ele é imperceptível e, por conseguinte, sua aplicação em estudos acabam por não fazerem muitas adequações às situações corriqueiras ou até mesmo em situações que envolvam os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Por isso, cabe estudar mais profundamente situações como essas, focando nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, especialmente nos casos de apropriação de veto. Analisar a relação do jeitinho com os casos de apropriação do Executivo pode tornar mais clara a relação e a presença do jeitinho no plano institucional e também confirmá-lo como elemento importante da identidade nacional brasileira.

De acordo com Livia Barbosa, o jeitinho é um fenômeno acessível a todos na sociedade, que tem a barganha e a argumentação como principais elementos, é conhecido por todos na sociedade, dependendo basicamente de atributos individuais da personalidade. Quando surge nas esferas das relações interpessoais, o jeitinho é atribuído às características positivas. Já quando está presente nas esferas institucionalizadas, recebe qualificações negativas. (**BARBOSA, 2006**)

O projeto em questão visa analisar o jeitinho em um âmbito institucionalizado, fazendo referência ao fenômeno da apropriação do Poder Executivo. A apropriação, que permeia o poder de agenda legislativa do Presidente da República, é um fenômeno que *“ocorre quando o Executivo toma por base os projetos que tramitam no Congresso, bem como o conteúdo dos debates e dos demais subprodutos do processo legislativo em curso, para elaborar suas próprias proposições”* (**SILVA, p.1, 2013**)

A importância de analisar esse caso institucionalizado do jeitinho é

conseguir atrelar o seu conceito, suas diversas origens e características, a um fenômeno que não é muito estudado na Ciência Política, mas que é de suma importância para compreensão do funcionamento do poder Legislativo-Executivo, e a dinâmica de relacionamento entre eles, que é apropriação. Além disso, vale ressaltar os casos de informalidade no Legislativo, vindo de que forma esta pode se relacionar com o exposto. Nesse estudo proposto, deve sempre ser deixado bem claro que o jeitinho não se confunde com a corrupção, principalmente pelo fenômeno analisado ocorrer em esferas institucionais e legais.

O jeitinho é atrelado a igualdade. Pensando na capacidade de ser um mecanismo transformador, ele equipara os indivíduos em pessoas, fundando um discurso de igualdade entre os seres e nas suas capacidades de se colocarem no lugar dos outros. Sendo assim, de que maneira a apropriação pode ser um caso de jeitinho uma vez que este é considerado uma instituição paralegal – nem legal, nem ilegal? O ponto a ser desenvolvido é o jeitinho enquanto recurso de poder, de forma a estabelecer suas ligações com as estruturas já existentes. Clóvis de Abreu, em *O Jeitinho como Recurso de Poder*, conclui que o jeitinho nas organizações com características mais burocráticas é decorrência da constante necessidade de formalismo. **(BARBOSA, 2006.)**

É nesse aspecto que os assuntos se inter-relacionam. Na medida em que o Executivo busca uma maior aprovação da população, busca projetos que impactem positivamente nas campanhas eleitorais e busca usar sua influência com os parlamentares, principalmente com os líderes partidários.

Dessa forma, o seguinte estudo está estruturado em 3 principais capítulos. No primeiro, faz-se necessário uma revisão bibliográfica e teórica sobre o “*jeitinho brasileiro*”. É a partir dessa conceituação que o resto da tese estará estruturada. Pegando a devida delimitação para o fenômeno do *jeitinho*, é preciso fazer nova revisão bibliográfica e definição de conceito, desta vez sobre o fenômeno da *apropriação*. Com os dois fenômenos devidamente explicados e revisados, chega a hora de fazer a relação entre eles. O capítulo três será dedicado a isso. Para um melhor entendimento e visualização do que a tese propõe, é apresentado um breve estudo de caso ,

que se adéqua a uma das principais hipóteses da tese: “*O fenômeno da apropriação, especificamente o de veto, é um caso de jeitinho brasileiro*”.

Vale ressaltar que serão apresentadas algumas conclusões no final dessa tese que possibilitam o prosseguimento nessa linha de pesquisa, principalmente no que tange à identidade nacional, suas características e a aparição de fenômenos mais recentes como o caso da apropriação.

Jeitinho Brasileiro – um elemento da Identidade Nacional

I) Um breve panorama:

A palavra “jeitinho” e a busca por seu significado já são decorrentes no cotidiano brasileiro. Esse não é um conceito de fácil delimitação, tanto por estar intimamente ligado com a subjetividade, como por não ser uma verdade racional, já que esta sujeita a diversas opiniões.

O “jeitinho” é elemento cultural de extrema importância e está presente na maioria das obras que se propuseram a estudar o Brasil e suas tradições. Um grande problema é que do ponto de vista sociológico, percebe-se uma certa ausência, que de acordo com Livia Barbosa em “O Jeitinho Brasileiro”(P. 13), é atribuída principalmente a pouca importância dada ao estudo do cotidiano. Apenas cinco estudos com um enfoque mais sociológico foram apresentados sobre o jeitinho e por proporem pontos em comum que são importantes para o entendimento desse fenômeno, faz-se conveniente fazer um breve resumo de cada.

Um dos primeiros estudos que se pode levantar sobre o *Jeitinho* foi apresentado por Alberto Guerreiro Ramos, em 1966. De acordo com a teoria em questão, o jeitinho é uma característica nacional e o que ele chama de “*processos crioulos*”, que são comuns em vários países da América Latina, decorrem de uma única raiz, o *formalismo*.

Um outro texto que trata do assunto é o ensaio “*A técnica do Riso*” do Senador Roberto de Oliveira Campos em 1966. Para esse autor, o jeitinho não pode ser considerada uma instituição legal nem ilegal, mas sim *paralegal*, estando ligada a três fatores principais: a origem histórica; as diferenças de atitudes entre os países latinos e os anglo-saxões, no que tange às relações entre a lei e o fato social e por fim a atitude religiosa.

João Camilo de Oliveira Torres, em “Interpretação da realidade brasileira” (1973), também trata do assunto. Para ele, o que está em questão

é simplesmente uma maneira de ser peculiar ao Brasil e ao brasileiro, decorrente de condições históricas que originaram essa “filosofia de vida”. Para ele existem dois tipos, o jeito prático e o jeito teórico.

Um dos estudos que pode ser considerado mais metódico é o de Keith Rosen em 1971, onde o autor procura detalhar os tipos de jeitos e suas causas, considerando a bagagem colonial. Ele afirma que uma das grandes dificuldades desse fenômeno é a “multiplicidade de formas e as diversas consequências advindas para o funcionamento da sociedade”(BARBOSA, P. 26)

E por fim, um dos estudos mais recentes sobre o Jeitinho, de Clóvis de Abreu, que considera o jeitinho um recurso de poder, em 1982. Considerando a tese que está sendo desenvolvida nessa monografia, esse autor é extremamente importante para uma melhor compreensão de como encaixar o fenômeno da apropriação de veto em um típico caso de jeitinho brasileiro. Abreu, em seu artigo, tenta estabelecer as relações antropológicas que existem entre as “estruturas de poder da sociedade brasileira e com as diferentes organizações burocráticas”(BARBOSA, P. 33). Suas conclusões podem ser brevemente resumidas em cinco tópicos:

- 1) O formalismo que gera o jeitinho nas organizações burocráticas e é por meio disso que as organizações podem desenvolver a capacidade de consentir, dar, negar e vetar.
- 2) O jeitinho, como fuga à formalização igualitária, é uma adaptação de poder principalmente para os que não aceitam a preponderância do racionalismo econômico, ético ou legal no que tange a distribuição dos bens e serviços públicos.
- 3) O jeitinho não é característica apenas da sociedade brasileira, manifestando-se aonde possui um sistema de hierarquização social e de uma estrutura formal de relações pessoais.
- 4) O jeitinho se caracteriza por ser as relações dos que podem e dos que não podem, dos que devem e dos

que não devem, ou seja, das pessoas e dos indivíduos. É o fenômeno do “você sabe com quem está falando?”.

- 5) O jeitinho ainda é presença na sociedade, e mesmo com a evolução da burocracia e sua ótica racional e impessoal, não está em extinção.

Apesar de todas essas definições e diferentes conceituações, como podemos considerar o que seria o jeitinho brasileiro? De acordo com Livia Barbosa “o jeitinho é sempre uma forma especial de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência” (P. 41). Sendo assim, percebe-se que há a necessidade do evento ser considerado imprevisto e avesso aos seus objetivos pessoais, de forma que para resolvê-la não pode ser utilizada uma estratégia qualquer, e sim uma maneira rápida, criativa, inusitada.

O jeitinho tem uma magnitude quase imensurável e é extremamente relacionado ao que se pode dar e ao que se pode pedir. Do faxineiro ao presidente da república, o que vai mudar é a quantidade de recursos materiais, humanos e simbólicos que uns conseguem mobilizar e outros não. Isso explica a diferença entre eles, mas de forma alguma os tornam menos ou mais usuários do jeitinho, qualifica ou desqualifica qualquer um. De acordo com uma pesquisa desenvolvida por Barbosa, o elemento fundamental para se definir o jeitinho é a “boa vontade” e por isso talvez a magnitude do fato esteja mais preponderante do que a incidência, no que diz respeito a diferença estabelecida entre os segmentos sociais em relação ao jeito.

II) O Jeitinho e seus elementos:

Não existe um elemento que possa ser identificado como definidor do jeitinho e apesar de ser distinto do favor e da corrupção, torna-se difícil delimitar cada um e apontar suas diferenças. Nas entrevistas realizadas por Livia Barbosa afirmavam que “*o jeitinho demais leva à corrupção*” e que “*não*

peço favor a qualquer um”, mas os limites de cada um se torna uma tarefa extremamente difícil. Para melhor entender essas três esferas, faz-se necessário pensar em um *continuum* estendido em polos (positivo, negativo e “neutro”):

(++)	(+-)	(--)
Favor	Jeito	Corrupção

Para verificar a passagem de um polo para o outro, ou de uma categoria para outra, o contexto em que a situação ocorre deve ser analisado e principalmente o tipo de relação que existe entre as pessoas envolvidas. Esses dois elementos juntos acabam sendo mais importantes por sua vez do que uma natureza que é peculiar a cada polo.

Uma situação interessante que envolve essas três esferas, principalmente o favor e o jeitinho, é o fato de que o favor para muitas pessoas implica em reciprocidade direta, ou seja, retribuir o favor. Além disso, o favor cria uma situação de hierarquia entre quem faz o favor e quem recebe. Já quem dá e recebe o jeitinho não está submetido a essa hierarquia e sim a uma situação de igualdade.

Quando se trata do domínio do jeitinho a burocracia é considerada o campo do “dar um jeito”. O Estado brasileiro é extremamente presente em todas as etapas de qualquer procedimento burocrático e por conta disso é criada uma situação paradoxal ao considerar uma sociedade que procura modernizar seus setores e é extremamente individualizada. A função do estado seria atuar apenas na mediação dos conflitos de interesse, entretanto ele acaba hierarquizando e reduzindo a visão holística estatal. O jeito existe como uma forma de sobreviver dentro do sistema e parte de pressuposições completamente opostas ao da burocracia, buscando as categorias emocionais em vez da racionalidade, impessoalidade e anonimato características da primeira.

O Jeitinho, como apontado anteriormente, é um elemento considerado

universal na cultura brasileira e de acordo com Livia Barbosa é “utilizado indistintamente por todos os segmentos sociais e depende para concessão de sucesso, de fatores que não fazem parte da identidade social de cada um” (BARBOSA, P. 47). Apesar dessa afirmação, existe um individuo que é considerado um usuário típico dessa instituição paralegal: o malandro. Roberto DaMatta em 1979 examinou o conteúdo social que permeava o malandro e isso possibilitou verificar que a relação é plena de significado uma vez que os dois – malandro e jeitinho – acabam reproduzindo e atualizando aspectos da sociedade brasileira.

Ainda citando DaMatta, um dos dilemas da sociedade brasileira é o conflito instalado entre as categorias individuo e pessoa, ou seja, individualismo e hierarquia. Enquanto o Jeitinho encara um lado mais cordial socialmente, o “você sabe com quem está falando” (fenômeno estudado por DaMatta) apresenta um aspecto mais hierarquizado e autoritário. Ambos acabam tornando-se mecanismos de transformação de indivíduos em pessoas, entretanto, apresentam diferentes limites de utilização. No caso do “você sabe com quem está falando” a caracterização se torna mais fácil já que tal ocorre em situações de confrontos, geralmente entre pessoas e/ou regras, onde é utilizada a hierarquia para solucionar o conflito. Já o jeitinho é mais difícil de ser caracterizado e apesar de ser uma expressão extremamente difundida vai depender muito da lógica da questão na qual está inserido.

Vale ressaltar que apesar do jeitinho não ser algo substantivo, ele nunca vai fazer referencia a hierarquização e sim a barganha e argumentação. Ele é um fenômeno de relações individuais, não envolvendo nada mais do que o eu e o outro, ou seja, o individuo vai utilizar de características próprias como o charme, a simpatia, a forma de falar – uma questão de personalidade - e vai deixar de lado aspectos como as amizades, os parentescos, o status social, etc. Livia Barbosa em seu livro “ O jeitinho brasileiro – a arte de ser mais igual do que os outros” apresenta um quadro comparativo nas páginas 99 e 100 entre as características desses dois fenômenos. Não cabe colocá-lo aqui devido sua extensão, mas é de extrema importância o entendimento desse estudo comparativo para uma melhor

elucidação dos estudos sobre “jeitinho” e “você sabe com quem está falando?”.

Para finalizar os elementos do “jeitinho”, vamos fazer um breve resumo de suas principais características: (BARBOSA, P.99/100)

- “1- Faz uso da barganha e da argumentação*
- 2- Parte do pressuposto igualitário*
- 3- É acessível a todos da sociedade*
- 4- Depende basicamente de atributos individuais da personalidade*
- 5- Pode começar e terminar anonimamente*
- 6- É conhecido por todos na sociedade*
- 7- É um rito aglutinador*
- 8- A reação ao uso da expressão é predominantemente positiva*
- 9- É tido como elemento de identidade social*
- 10- Suscita reciprocidade*
- 11- Não possui situação social que seja sua simétrica inversa*
- 12- Estabelece uma relação positiva”.*

III) Jeitinho e hierarquização:

A sociedade se relaciona por duas esferas diferentes – a hierarquizada e a individualizada. O jeitinho, por sua vez expressa uma relação entre essas duas esferas, considerando o nível das representações a partir do contato que estabeleceram uma com a outra. Ele relaciona ambas da maneira que nenhuma seja hegemônica sobre a outra – diferentemente do “você sabe”, que exprime uma tensão entre essas duas visões de mundo. Além disso, o jeitinho sempre se mantém presente nesses dois mundos, sendo uma forma de oferecer uma nova visão de princípios individualistas sob a ótica hierárquica.

De acordo com Livia Barbosa, a melhor forma de analisar o individuo como parte da sociedade brasileira, ou seja, submetido a um dilema das sociedades em desenvolvimento, é colocá-lo em uma perspectiva institucional. Dessa forma, a problemática entre os dois mundos pode ser encarada de outra maneira – “em que domínios um e outro seriam hegemônicos e quais as atualizações específicas que adotam no universo social brasileiro”(BARBOSA, P.109). Com essa nova ótica, Barbosa se questiona se é possível delimitar o momento em que o jeitinho passa a ser elemento de identidade social brasileira, se relacionando com as diferentes formas de visão da realidade.

Barbosa propõe uma análise do individualismo na sociedade brasileira a partir de um protótipo que é distinto da concepção moderna, o que leva a autora a analisar sociedade modernas e tradicionais. Tomando como base o antropólogo Louis Dumont, Livia Barbosa pondera que na concepção moderna o individuo é considerado o centro do sistema, sendo caracterizado pela igualdade e liberdade. Nas sociedades modernas a idéia de que a sociedade é uma “associação voluntária de seres autônomos”(RODRIGUES 2013, P.202) e que cada um é o fim e a sociedade é o meio, prevalece, enquanto que nas sociedades tradicionais a sociedade é o fim e a vida individual é o meio.

DaMatta (1979) afirma que o Brasil é uma sociedade *sui generis*, ou seja, apresenta vários eixos ideológicos, onde a hierarquia e o individualismo são complementares e não hegemônicos e competitivos. Diferentemente dos Estados Unidos que tem como característica a sociedade ser composta por uma única ética, que é a individualista, no Brasil o universo social é mais complexo, formando o que o autor chama de “dilema brasileiro” - tensão que existe de forma permanente entre o individuo e a pessoa. (DAMATTA, P. 115)

Para Barbosa é critico analisar o jeitinho através das duas abordagens históricas, uma vez que transparece a idéia de que tal é eterno no interior da sociedade brasileiro. Além disso os estudo prévios apresentavam uma perspectiva evolucionista, ou seja, o jeitinho enquanto sintoma, estágio de subdesenvolvimento, estaria atrelado ao desenvolvimento da economia, se

reduzindo ou até mesmo acabando.

Para finalizar os aspectos teóricos do jeitinho, cabe ressaltar uma perspectiva que será fundamental para a parte final deste trabalho – a presença desse fenômeno na Administração, tanto pública como privada. Essa presença, tem um decorrente impacto na burocracia estatal e nas políticas públicas. Mansur e Sobral (2011), Pedroso *et. Al.* (2009), Motta e Alcadipani (1999) entre outros, estudam esses elementos mais a fundo. Analisando o jeitinho sob a ótica das organizações, empreendedorismo e qualquer atividade empreendedora e considerando o formalismo, percebe-se que tal fenômeno pode ser tido como uma forma de driblar alguns aspectos burocráticos recorrentes. Além disso, pode ser considerado por alguns um elemento arcaico e um atraso ao se lidar com aspectos burocráticos no Brasil, facilitando a forma de concessão de favores estatais e de corrupção. Vale ressaltar que o jeitinho não pode ser confundido com favor nem com corrupção, conforme citado anteriormente.

Tendo uma breve noção do que seria o jeitinho brasileiro, a diferenciação de alguns termos e o esclarecimento de algumas teorias que são fundamentais para um melhor entendimento, passa-se ao capítulo que trata sobre um fenômeno recente na política brasileira – a apropriação.

Apropriação – um fenômeno recente.

I) Um breve panorama e o poder de agenda.

Após discorrer sobre o jeitinho brasileiro, seu conceito e sua tentativa subjetiva de delimitá-lo, cabe apontar o porque da relação com o fenômeno da *Apropriação*. Antes da construção dessa ponte, é necessário um estudo sobre seu conceito e sua aplicação no cenário político e social brasileiro.

De acordo com Rafael Silva a *Apropriação* “é o fenômeno que ocorre quando o Executivo toma por base os projetos que tramitam no Congresso, bem como o conteúdo dos debates e dos demais subprodutos do processo legislativo em curso, para elaborar suas próprias proposições, de forma a incorporar elementos adicionais à sua agenda legislativa e, em alguns casos, impedir o desenvolvimento da agenda em debate no Parlamento.” (SILVA, 2013).

O Brasil é uma República Federativa, composta por três poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo – que seguem a teoria de Montesquieu descrita no livro “O Espírito da Lei”, do freios e contrapesos – *checks and balances* - ou seja, cada poder é autônomo em suas prerrogativas e funções. O exercício destas deve ser controlado pelos outros poderes e seguindo essa lógica, os poderes se tornam independentes e harmônicos entre si. Os escritos federalistas colocam foco na limitação de um poder pela decorrente contraposição do outro, impondo (devido ao poder) a necessidade de barreiras. Essa distribuição está prevista no artigo 2º da Constituição Federal :

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

O fenômeno da *Apropriação* começou a ser estudado em 2010 por Rafael Vaz e Suely Silva. As pesquisas tiveram início ao ser observada a

quantidade de casos de projetos do Executivo que apresentavam texto – total ou parcialmente - sobre uma mesma agenda e objeto de política já trabalhado no âmbito do Legislativo. A abordagem inicial foi vinculada ao grau de *Apropriação* e a partir desse ponto um quadro teórico foi sendo construído para melhor embasamento do fenômeno em questão.

De acordo com Pereira, Power e Rennó (2008), as relações entre Executivo e Legislativo nunca se dão sem conflitos. Em regimes democráticos, principalmente nos sistemas presidencialistas com multipartidarismo, os níveis de conflito são mais marcantes e esses conflitos tem relação direta com a questão da governabilidade.

No caso brasileiro, o Executivo possui uma série de fundamentos para controlar a agenda do Legislativo. O entendimento de como funciona essa agenda e quem detém seu controle é essencial para analisar como o processo decisório ocorrerá e como a governabilidade está estabelecida.

Entre os fundamentos do Executivo citados a cima, encontram-se : Medidas Provisórias, Projetos de sua iniciativa, poder entre os líderes dos partidos - que por sua vez acabam centralizando o poder decisório- e poder entre as direções de cada casa. Apesar de todos esses poderes estarem reunidos, o Legislativo ainda tem voz nas decisões, uma vez que o Executivo necessita de apoio para governar, cabendo negociações, aprovações, rejeições, principalmente no que tange a agenda. Basicamente, o eixo da relação entre esses dois poderes se dá em formar maiorias e lidar com elas no Congresso Nacional. Essa centralização nas mãos dos líderes e das mesas diretoras apontam para uma forte individualização dos políticos e ao mesmo tempo maior liberdade aos líderes e maior restrição às atividades dos parlamentares.

Figueiredo e Limongi (1999) e Amorim Neto (2007) concluíram com seus estudos que no Brasil o poder concentrado nas mãos do Executivo tem um traço histórico. Durante o período militar várias prerrogativas foram retiradas do Poder Legislativo e várias foram exaltadas na figura do Executivo. A Constituição Federal de 88 devolveu ao Legislativo o que havia sido subtraído, porém reforçou os privilégios obtidos pelo Executivo,

contribuindo para que houvesse uma preponderância de tal.

Como descrito no art. 2º da Constituição Federal, os poderes são harmônicos e independentes entre si, e como um regime presidencialista, a política de freios e contrapesos estaria presente garantindo tal previsão. Entretanto, o poder de agenda detido pelo Executivo, na figura do Presidente da República, acaba por sua vez limitando a atuação do Poder Legislativo. Rafael Silva (2013), citando Figueiredo e Limongi (1999), aponta que *“o poder de agenda do Executivo Brasileiro está fundamentado nas prerrogativas de poder das Mesas Diretoras e lideranças partidárias no Congresso, conhecido pelo processo de centralização decisório e nos poderes legislativos atribuídos ao Executivo”*.

Essa centralização pode ser decorrente da falta de credibilidade das instituições legislativas brasileiras, que deveriam transferir estabilidade para a população e reduzir as incertezas presentes no processo. Além disso, cabe reforçar que o poder decisório também está intrinsecamente ligado aos líderes partidários e as Mesas diretoras das Casas Legislativas.

Apesar dessa centralização do Poder Executivo, não é possível afirmar que o processo de formação da agenda compete apenas a esse poder. Cabe analisar a formação e a apropriação da agenda do Legislativo.

Buscando novamente nos estudos de Limongi e Figueiredo, percebe-se que a elaboração da agenda não pode ser considerada excludente, ou seja, a agenda é resultado da fusão entre os dois Poderes. Ela pode ser avaliada como uma agenda da maioria, uma vez que é construída politicamente. A burocracia pode formar a agenda legislativa do Executivo que posteriormente será submetida às lideranças da coalizão, pois dessa forma, tal poder pode se apropriar de uma agenda formulada inicialmente no Legislativo e torná-la “propícia” às vontades da coalizão.

Silva e Araújo (2010) em seu estudo propuseram a criação de um modelo analítico que seria utilizado para ajudar a construir um *índice de apropriação*. Esse índice leva em consideração – *“a) a participação dos parlamentares, b) a abordagem escolhida pelo Executivo para fazer uso da agenda do Legislativo; e c) o instrumento legislativo escolhido para*

estabelecer a agenda a partir da qual o Executivo trabalhará sua coalizão” (SILVA, ARAÚJO, 2010) Não cabe a este estudo apresentar e desenvolver o indicador de apropriação, entretanto a conclusão pode contribuir muito para o entendimento do papel de cada ator do processo. Percebe-se que o legislador, enquanto mero figurante, não pode prevalecer, uma vez que as decisões não foram centradas nas lideranças partidárias. Considerando a crise descrita anteriormente, por que passa o Legislativo, é positivo averiguar que o parlamentar tem um papel importante no que diz respeito à produção das leis nacionais – mesmo que oriundas do Poder Executivo.

Várias estratégias podem ser utilizadas pelos atores políticos envolvendo diversos mecanismos e instrumentos de negociação. É impossível conseguir analisar e prever totalmente e integralmente o comportamento desses atores, uma vez que são inúmeros fatores externos que estão agindo diretamente sobre tais. Rafael Silva apontou que podem ser utilizadas para análise de pesquisa quatro perspectivas “*a) a estratégia pelas regras internas do Congresso; b) os padrões de estratégias padronizadas ou contingenciais; c) estratégias de antecipação e agendas disfarçadas; e d) estratégias de uso do veto presidencial*”. (SILVA, 2013, P. 58). Torna-se importante explicar brevemente cada estratégia citada.

a) Estratégia pelas regras internas do Congresso:

Döring dispôs seus estudos em dois parâmetros para conseguir medir a capacidade do governo de controlar a agenda. A primeira linha seguiu vinculada ao calendário de aprovação dos projetos de autoria do Executivo. A segunda diz respeito ao grau que as comissões possuem de autonomia.

b) Padrões de estratégias padronizadas ou contingenciais:

Essa perspectiva foi estruturada por Rennó (2006) e trata da administração das maiorias pelo governo. Ele busca identificar a atuação do Executivo nas matérias de interesse do Legislativo por meio da utilização das medidas provisórias. O autor defende que o uso de medidas provisórias em

um momento de crise pode ser uma forma de impedir que o Congresso atrapalhe a proposta do Executivo. Entretanto, a utilização de medidas provisórias em momentos de colaboração entre os dois poderes, é um sinal de concordância do Legislativo com o Executivo.

c) Estratégia de antecipação:

Essa estratégia traz a possibilidade de analisar as aprovações das agendas em diferentes nuances. Beckmann (2010) afirma que existem duas etapas que compõem a aprovação de uma agenda. Uma que diz respeito à votação no plenário e outra é o que o autor chama de *early games strategies*, que fazem referencia à fase anterior ao plenário.

d) Estratégia das agendas disfarçadas:

Diniz (2005) também propôs uma maneira de identificar a estratégia de antecipação – analisando o sucesso e o fracasso dos presidentes no Brasil. A autora parte da idéia de que existe um processo realizado para que as propostas sejam avaliadas pelo Executivo antes de serem apresentadas ao Legislativo. Resumidamente, o sucesso e o fracasso tem que levar em consideração a estratégia utilizada pelo governo, analisando se o efeito desejado foi alcançado ou não.

e) Estratégia de uso do veto presidencial:

Silva e Araújo (2010) citam em seus estudos um caso de apropriação através do veto presidencial, sendo que o veto pode ser tido como gerador de agendas governamentais. Essa prerrogativa é como se fosse um “poder de agenda condicional”(SILVA, 2013), que vai garantir que o Presidente tenha o poder de inserir propostas que fogem aos interesses do Legislativo.

Após breve análise das estratégias que o governo pode utilizar para

atingir a governabilidade, cabe especificar melhor como se dá esse caminho. Por governabilidade, entender-se-á que é a capacidade de implementação das políticas traçadas, tendo como a articulação entre a base aliada como um dos principais fatores. Para que ela seja exercida, há que existir acordos e trocas de interesses políticos, conseguindo dessa forma formar uma coalizão partidária.

Castro Santos (1997) analisa a necessidade da governabilidade, mostrando que é necessário um enfrentamento dos desafios impostos e dos dilemas que acabam por serem apresentados. Palermo (2000) em seus estudos que tratam dos enfoques interpretativos sobre a governabilidade, apresenta a capacidade do poder decisório de tomar decisões cruzando variáveis. O poder decisório pode ser disperso e concentrado e a capacidade da tomada de decisões pode ser baixa ou razoável. Segue a tabela para melhor visualização:

		Capacidade de tomada de decisão (ou de obter a aprovação) e de implementação	
		Baixa	Razoável
Poder Decisório	Disperso	A governabilidade está fora do alcance da estrutura institucional vigente	A governabilidade obtém-se graças à capacidade de produção negociada de decisões
	Concentrado	A governabilidade se tenta obter excluindo, se fracassa neste propósito	A governabilidade obtém-se graças à capacidade de os presidentes forçarem os outros atores a cooperar

Fonte: Palermo (2000)

O conceito de *apropriação* já foi apresentado e está bem delimitado, porém cabe discorrer sobre quais são os ganhos políticos advindos desse fenômeno. Analisando do ponto de vista do parlamentar, percebe-se que tal se coloca em uma posição de destaque perante os eleitores quando atua como autor ou relator de uma proposta legislativa e está é aprovada. Da mesma forma, há um destaque perante seu grupo partidário e temático (basicamente formadas pelas frentes parlamentares e /ou grupos de interesse).

A *apropriação* permite que a agenda também contenha assuntos, ideias ou redação de textos de projetos que já estão em tramitação dentro do Congresso, e não seja apenas formada pela burocracia inicialmente e posteriormente enviada às lideranças da coalizão. Isso permite que a matéria que estava tramitando ordinariamente, sem chances de aprovação, tornando-se agora um projeto do Executivo, tenha uma maior possibilidade de aprovação e conseqüentemente de tramitação. Considerando isso, ainda há a aproximação no que diz respeito ao conteúdo das políticas públicas, propiciando ao governo que atinja seus objetivos mais rapidamente, assim como os parlamentares que podem por sua vez, fortalecer as carreiras políticas.

Em democracias presidencialistas a busca por votos, a procura por cargos entre outras coisas, são fatos bem marcantes. No sistema político brasileiro há uma necessidade de formação de coalizões para se obter a governabilidade, sendo esta o principal motivo de preocupação de um governo em âmbito federal.

Sendo assim, o fenômeno da *apropriação* pode ser considerado vinculado “*ao alcance de resultados desejados*” (SILVA, P.72), uma vez que tem uma ligação com o desenvolvimento das carreiras parlamentares e com a utilidade das políticas e urgências do Executivo em produzi-las.

De acordo com Beckman (2010), o perfil da coalizão está centrado nas votações que ocorrem em plenário, que é o chamado *end game* . Através desse perfil, pode-se avaliar a disciplina, coerência partidária, conteúdo

ideológico programático, etc, A apropriação vai buscar alcançar os objetivos traçados pelo governo, proporcionando uma maior utilidade, podendo assim ser considerada uma estratégia de antecipação.

II) Apropriação de veto

De acordo com o exposto, essa tese procura associar o fenômeno da *apropriação* com o *jeitinho brasileiro*. O caso de melhor visualização dessa ponte é a apropriação de veto. Esse subtópico será direcionado para explicar o que é esse caso de *apropriação* e suas decorrentes particularidades.

No Brasil o veto é prerrogativa do Presidente da República. De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 66 da Constituição Federal:

“Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto”.

Os casos de apropriação por veto são por sua vez mais comuns do que se imagina. Estudo realizado por Rafael Silva (2013) mostra que um número relevante de *apropriação* nasceram a partir de vetos do Presidente da República. Com a análise desse recente fenômeno, percebeu-se que existiam situações que indicavam uma barganha e negociação com o Congresso Nacional. Essas situações fazem referência a uma agenda ter sua discussão legislativa reiniciada nos termos do Executivo. O governo por diversas questões não consegue impedir que uma matéria, ou um projeto,

sejam aprovados no Congresso, mas a proposta em questão é relevante como agenda e estão em conformidade com os interesses traçados pela Presidência da República. Tudo isso pode girar em torno não apenas do próprio texto do projeto, mas também do autor, relator, de quem apresenta a matéria, reforçando que o veto não é sempre proposto quando há discordância do texto. É importante lembrar que ele também pode ser utilizado quando há necessidade da agenda ser apresentada pelo Executivo, tendo concordância com os interesses e orientações da Presidência da República e também quando tem que se ter em vista o “*timing da aprovação da proposta originada no Congresso*” (SILVA, 2013. P. 223). A formalização da agenda ocorre quando a Presidência veta o texto que foi aprovado no Congresso e logo em seguida apresenta seu projeto sob suas perspectivas e reinicia a discussão.

Tsebelis e Alemán (2005) estudam algo que pode ser adaptado ao caso da *apropriação*. É o chamado “poder de agenda condicional”. Quando o veto é tratado como origem da *apropriação*, percebe-se que um poder de agenda constitucional se configura onde suas prerrogativas constitucionais ocorrem concomitantemente. Nos países estudados por Tsebelis e Alemán o veto se torna uma possibilidade quase que imediata da matéria ser transformada, caso seja vontade do Executivo.

Cameron (2000) afirma que ao reiniciar o jogo do Legislativo, o Executivo acaba reabrindo negociações sobre o novo tópico e matéria em questão. Diferentemente dos Estados Unidos onde o veto é evitado ao máximo e por isso evita-se também influenciar o Congresso, no Brasil o veto já pode ser considerado uma derrota no Congresso por parte do Executivo. No que diz respeito à *apropriação*, incia-se novamente o processo de barganhas e negociações. Fazendo uma rápida comparação: nos Estados Unidos há uma negociação antes da ocorrência do veto, já que é almejado que ele quase não seja utilizado; já no Brasil essa mesma negociação ocorre após o veto.

Rafael Silveira (2013) elaborou um quadro unindo as visões dos autores citados anteriormente – Cameron (2010) e Tsebelis e Alemán (2005),

que vale ser reproduzido para um melhor entendimento e visualização do que seria esse veto presidencial no Brasil, aliado ao fenômeno *da apropriação*.

	Veto Bargaining (Cameron, 2000)	Poder de Agenda Condicional (Tsebelis e Alemán (2005),	Veto com Apropriação no Brasil
Instrumentos formais	Veto	<i>Veto amendment</i> (fusão de veto e nova proposição prevista constitucionalmente)	Veto + Apresentação de proposição (“fusão circunstancial”)
Negociação	Negociação prévia ao veto (o reinício do jogo legislativo ocorre por iniciativa do Congresso)	Negociação contínua (só termina quando o Legislativo vota as emendas apresentadas pelo Executivo)	Negociação apos o veto (reinício do jogo legislativo por iniciativa do Executivo)

Fonte: elaboração própria (Rafael Silveira), com base em Cameron (2000) e Tsebelis e Alemán (2005)

Jeitinho x Apropriação de Veto

I) Elementos

Após uma breve revisão bibliográfica dos dois fenômenos, passa-se a parte principal deste trabalho – a conexão entre eles.

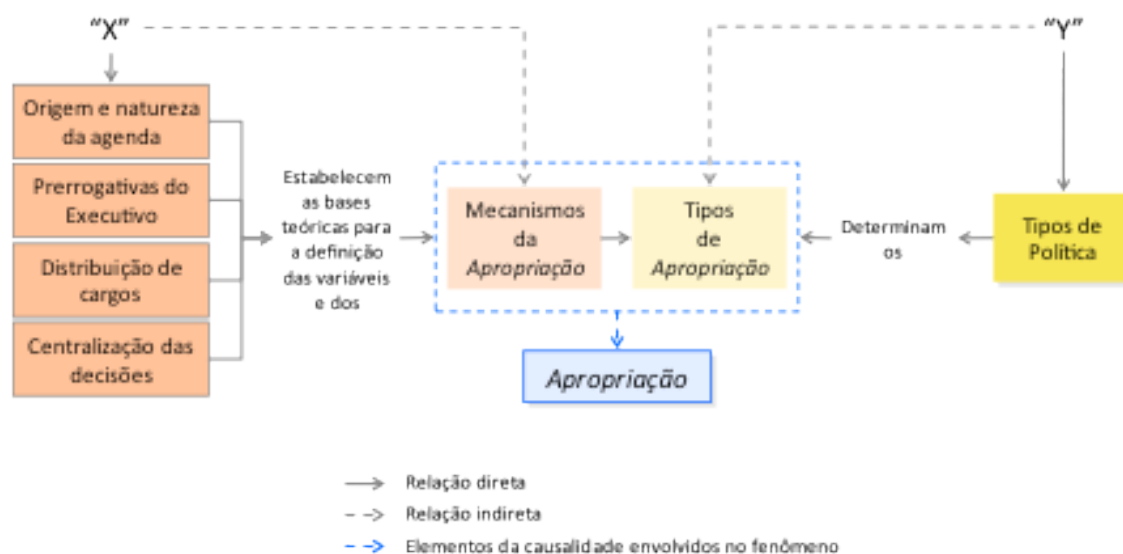
Recapitulando rapidamente os dois conceitos: “jeitinho brasileiro” é um fenômeno acessível a todos na sociedade, que tem a barganha e a argumentação como principais elementos, é conhecido por todos na sociedade, dependendo basicamente de atributos individuais da personalidade. Já a apropriação é *“o fenômeno que ocorre quando o Executivo toma por base os projetos que tramitam no Congresso, bem como o conteúdo dos debates e dos demais subprodutos do processo legislativo em curso, para elaborar suas próprias proposições, de forma a incorporar elementos adicionais à sua agenda legislativa e, em alguns casos, impedir o desenvolvimento da agenda em debate no Parlamento.”* (SILVA, 2013).

A idéia de fazer uma conexão entre os fenômenos tem o intuito de mostrar como há uma interligação entre os aspectos da sociedade brasileira, tantos políticos, como antropológicos e sociológicos. Além disso, acaba por sua vez expandindo o conceito de jeitinho brasileiro, ou seja, expande suas práticas e seu campo de ação. Assim, faz-se possível ter acesso a um novo caso de jeitinho brasileiro tão comum na sociedade e nos poderes governantes do país.

Como exposto inicialmente, a melhor adequação a ser feita nesse estudo, utiliza os casos de apropriação de veto. Vale ressaltar novamente que este caso específico de apropriação é decorrente de situações que indicam uma barganha e negociação com o Congresso Nacional. Essas situações por sua vez, fazem referencia a uma agenda ter sua discussão legislativa iniciada nos termos do Poder Executivo.

A agenda se torna formalizada quando a Presidência veta a matéria que foi aprovada pelo Congresso Nacional e logo em seguida reinicia as discussões sobre tais matérias sob suas perspectivas e visões. Rafael Silva chama a apropriação de veto de “a retomada do jogo”(Capítulo 6).

Para entender um pouco melhor essa relação, cabe apresentar um diagrama que detalha a causalidade através da apropriação. Silva utilizou este em sua tese de doutorado para explicar o fenômeno de uma forma desagregada, ou seja, compreender as relações de causa e efeito da esfera macro – formação de maiorias e governabilidade) para a micro (dai se encaixam os fenômenos da apropriação e seus tipos). (SILVA, P.108)



Uma parte do diagrama faz referencia aos elementos causais, compondo o conjunto de explicações acerca da governabilidade. Já a outra parte é referente ao efeitos delineados, por meio de uma tipologia das políticas tratados pelo fenômeno. Seguindo essa lógica de análise os estudos

acabam sendo sensíveis ao contexto no que tange a análise da variante dos fenômenos sociais, extremamente fundamental para a análise política.

De acordo com Georje e Bennett (2004) processos causais diferentes podem produzir resultados semelhantes no comportamento das variáveis, e a esse processo eles chamam de *equifinidade*. Para esses autores, o papel desse processo pode ser considerado elemento decisivo e fundamental para uma análise mais completa dos fenômenos políticos, bem como a elaboração de teorias em ciência política e os desenhos de pesquisa.

Fazendo uma ligação dos objetivos da Apropriação e do uso de tipologias – que buscam identificar algumas possibilidades de articular em um contexto que apresenta uma certa complexidade – percebe-se que, quando a Apropriação é utilizada para submeter uma política ao Congresso, podem ser analisadas duas dimensões. A primeira diz respeito a forma pela qual o governo demonstra seu objetivo principal, que é resolver os problemas por meio de uma gestão eficiente onde prevaleça a “justiça social”. A segunda, por sua vez, trata da aprovação e implementação da política em questão. Rafael Silva (2013) citando Lowi (1964, 1972, p.299) afirma que “as políticas determinam a política”, querendo enfatizar as diferentes manifestações da principal característica política de um governo, que é seu poder de coersão.

De acordo com o modelo de Kindgdon (2003), quando alguns acontecimentos que geram impacto e transtornos e acabam por sua vez motivando a administração Pública a tomar algumas decisões relevantes, a avaliação de propostas que estão tramitando no Congresso é determinada por tais. Esses acontecimentos chamam atenção da população para os problemas, e daí os tomadores de decisão acabam tendo que buscar novas soluções. Uma dessas soluções é a adaptação dos projetos em tramitação no Congresso pelo Poder Executivo. Com essas afirmações, a ligação entre o jeitinho e a apropriação começa a ficar mais clara.

Outro efeito que se pode analisar e atrelar ao fenômeno da apropriação é “o estabelecimento de coordenação e cooperação com as propostas da base de apoio” (SILVA, P.113). De acordo com Limongi (2006),

a formação da coalizão – principalmente no que tange a cessão de cargos e pastas ministeriais -, acaba movimentando as políticas para estarem em um ambiente de decisão que guie na direção das parcerias que atrai. Além dessa perspectiva, porém no mesmo alinhamento, cabe atentar ao fato de que os partidos políticos exercem o “poder positivo” na hora de selecionarem e filtrarem as proposições e ideias dentro de suas coletividades. Com esses argumentos apresentados por Limongi, o fenômeno da Apropriação se comporta como um “ponto natural de acomodação” (SILVA. P.114) com os interesses demonstrados pelo governo e pelos Deputados e Senadores

A Apropriação acaba prevenindo e controlando os riscos em algumas políticas e esse é um dos aspectos onde podemos encontrar o jeitinho brasileiro. Conta-se com as características pessoais de quem a exerce, de suas influências políticas e pessoais e conta principalmente com a reciprocidade entre Executivo e Legislativo, mais fortemente entre Presidência e alguns parlamentares chave – *key players* – ou até mesmo líderes partidários. Esse processo é referente a barrar ou tirar a relevância e força que algumas propostas de parlamentares possuem, principalmente as de viés claramente populistas e que podem colocar em xeque o equilíbrio traçado das contas públicas. Existem vários exemplos claros desse fato e o mais recorrente é o reajuste do salário mínimo, onde o governo tenta manter sobre seu controle as pressões que vem do Parlamento, para que não se comprometam as contas da Previdência, dos estados e municípios. Um exemplo que Rafael Silva seleciona em sua tese de doutorado é a Medida Provisória 1824/1999. Quando ela foi apresentada já tramitavam no Congresso Nacional vinte e oito projetos de lei que versavam sobre o reajuste salarial – valor do salário mínimo.

Além desse exemplo citado, existem várias outras situações que fazem referência a políticas que são tidas como interessantes, uma vez que estão intimamente ligadas aos planos governamentais e em seus níveis táticos e estratégicos. Rafael Silva aponta que:

“São situações em que estão presentes: (i) o interesse legítimo de formular uma política

socialmente legitimadas, válidas e cuja implementação venha a resolver ou amenizar problemas; (ii) o interesse do Executivo em obter credit claiming (estratégia utilizada pelos parlamentares para obterem melhores condições de reeleição) por meio da Apropriação, isto é, de ser desejável que a política permita aos integrantes de governo capitalizar a atenção ou se promoverem em função de alguma realização (visibilidade); bem como (iii) o blame-avoiding (situações em que as oportunidades de reivindicar credit claiming não valem os custos políticos a ele associados) , ou seja, o interesse de apresentar políticas que tenham condição de anular decisões impopulares ou problemas que comprometam a imagem do governo (denúncias de corrupção, por exemplo), diante do fato de que o viés negativo dessas ações seja mais perceptivo por parte da população “(SILVA CITANDO WEAVER, 1986. P. 115)

Com as colocações feitas, conclui-se que o conjunto que agrega todas as possibilidades que estão atreladas ao fenômeno da Apropriação pode ser compendiado e convertido em algumas categorias específicas. Essas categorias seguem uma lógica, pragmática e funcional, que é integrada aos ganhos e benefícios sociais e políticos, sendo classificadas em duas principais categorias: “uma agenda positiva e por controle de risco”(P. 116). Ambas seguem a lógica final da política, principalmente das repercussões que são geradas pelas medidas propostas, ou seja, suas relações de custo-benefício político.

A primeira categoria estabelecida diz respeito a um potencial de ganho maior do que se tem com os custos políticos. Já a segunda pode ser considerada a visão do Executivo, uma vez que ele é o maior interessado pelas consequências – negativas – da manipulação da matéria em decorrência de sua natureza.

De acordo com Rafael Silva, para que o fenômeno da Apropriação seja requerido, a matéria deve ser chamativa para o governo e deve conter componentes importantes. Tais podem ser divididos em dois tipos: 1) quando

a atratividade é tamanha que ela própria sugere ganhos políticos para os membros do governo; e 2) quando ela em vez de representar ganhos, apresenta ameaças prejudiciais a curto ou médio prazo, de forma a impactar em outras políticas traçadas. O citado autor elabora um quadro para uma melhor visualização entre esses tipos de Apropriação, dividindo-as em “*Apropriação por Agenda Positiva*” e “*Apropriação por Controle de Riscos*”. Com esse quadro comparativo, pode-se entender que as políticas que vão determinar o tipo de Apropriação, sempre buscando uma utilidade para a política.

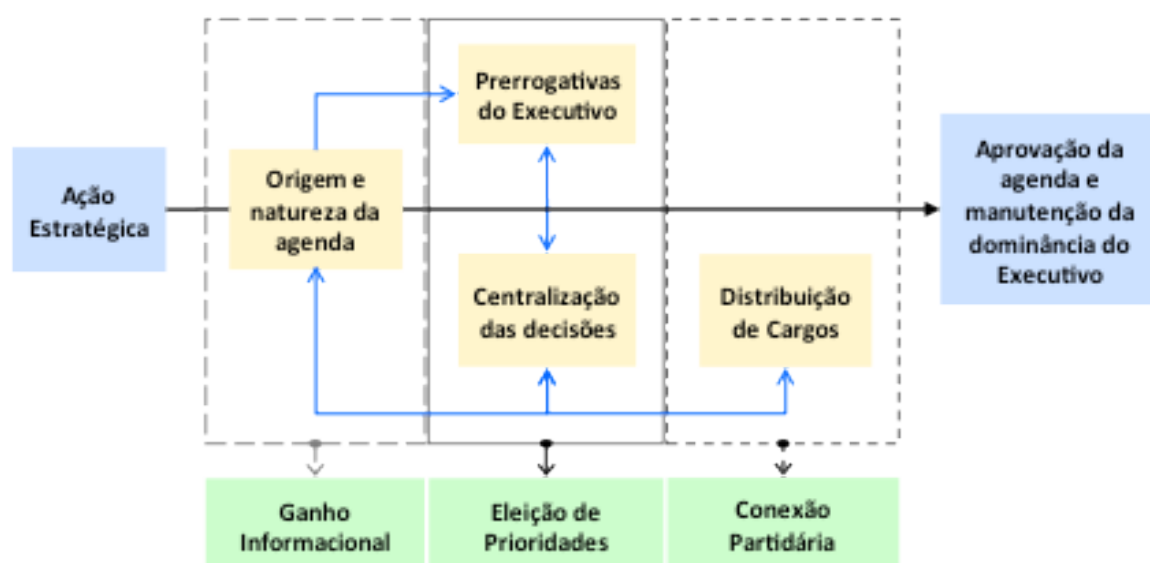
Motivações da Apropriação	Objetivo	Categorias de Apropriação
<ul style="list-style-type: none"> - Eventos externos que determinam a avaliação de propostas em tramitação - Coordenação com a base de apoio - Disputa das propostas com a oposição - Controle sobre as ações dos partidos (oposição e da coalizão) - Obtenção da “paternidade” de determinadas políticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Maximização de benefícios à sociedade (políticas amplas) ou a setores que são mais vulneráveis (política legitimadas) - Visibilidade positiva e percepção do público 	<p>Agenda Positiva (<i>credit claiming + blame-avoiding</i>)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Prevenir riscos ou manter o controle sobre algumas políticas - Coordenação com a base de apoio - Disputa das propostas com a oposição - Controle sobre as ações dos partidos (oposição e da coalizão) 	<ul style="list-style-type: none"> - Manter ou afastar-se o menos possível do <i>status quo</i> da política atual 	<p>Controle de risco (+ <i>blame-avoiding</i>)</p>

Fonte: Rafael Silva (2013. P.118. Elaboração própria)

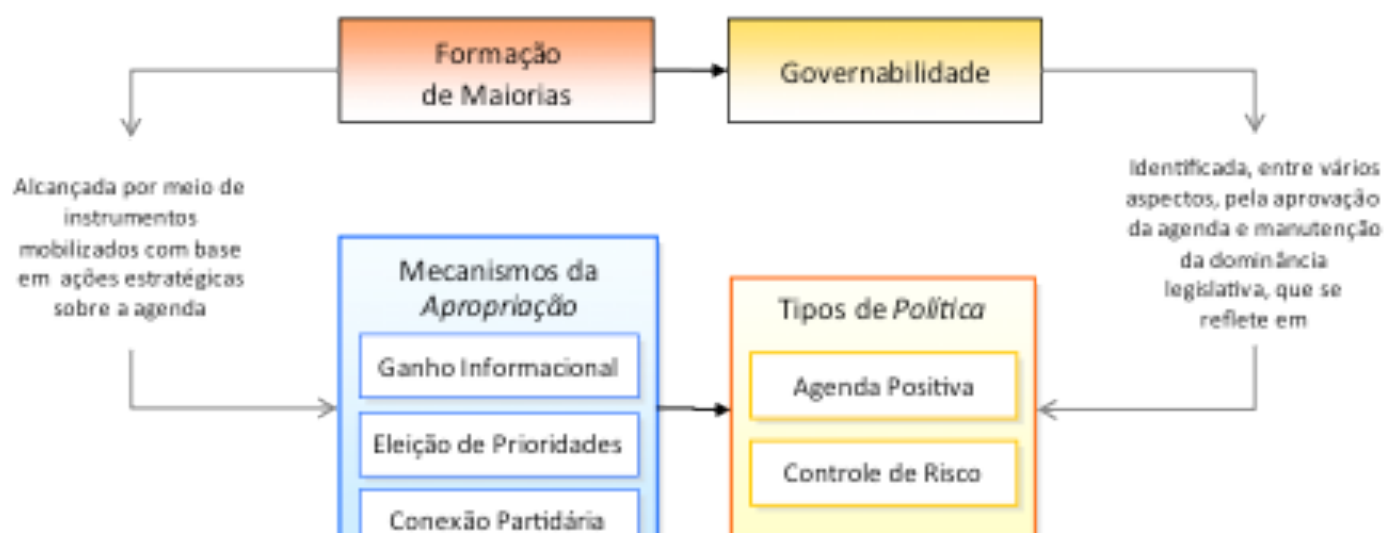
II) Mecanismos:

Para que o governo consiga decidir e planejar as agendas legislativas através da Apropriação, ele necessita utilizar algumas ferramentas e mecanismos que são relacionadas à governabilidade. Muitas dessas ferramentas também podem ser atribuídas, por sua vez, ao fenômeno do jeitinho brasileiro. Essa co-relação pode ser estabelecida porque existe na articulação política várias idéias, instrumentos e agentes que possuem características em comum, e além disso, buscam estruturas causais que vão constituir os processos.

Mais uma vez, Rafael Silva apresenta um quadro elucidativo sobre o assunto. Esse que segue, atribui três mecanismos causais e os relaciona entre si. São eles: *o Ganho Informacional, a Eleição de Prioridades e a Conexão Partidária*. O fenômeno da Apropriação é uma resultante da articulação entre esses três mecanismos, onde estão inseridas variáveis que são fundamentais para o funcionamento de cada um deles.



Antes de entrar especificamente o caso da Apropriação de Veto, cabe expor um diagrama analítico que é a base do fenômeno em si. Ele também foi elaborado e divulgado por Rafael Silva em sua tese de Doutorado em 2013.



III) Esfera Institucional

Analisando os dois fenômenos em questão, suas características, seus elementos e a maneira que eles são formados e se apresentam na sociedade, pode-se perceber que ambos ocorrem na esfera institucional. De acordo com Livia Barbosa em seu livro “O Jeitinho Brasileiro – a arte de ser mais igual do que os outros”, o jeitinho se distingue da corrupção e do favor, variando em um *continuum* (mostrado no capítulo 1 desta tese). Na esfera institucional fica mais complexo fazer uma separação entre essas categorias, uma vez que o jeitinho aproxima-se da corrupção.

O intuito desse estudo é analisar o fenômeno da apropriação como um caso de jeitinho brasileiro, e este primeiro fenômeno não pode ser associado a uma ocorrência de corrupção, mesmo acontecendo em âmbito institucional. A apropriação pode ser considerada um jeitinho no sentido que - facilita a dinâmica de aprovação das leis contornando entraves burocráticos e favorece os interesses do governo e suas influências dentro do Poder Legislativo. Além desses dois fatores principais, a apropriação vai aumentar a capacidade de legislar do Executivo, aumentando conseqüentemente as intervenções feitas, principalmente com os líderes partidários e de bancadas. Por sua vez, aumenta também a visibilidade do governo, sendo por este manipulada para que esteja – sempre que possível – favorável aos olhos da população.

Fazendo uma breve comparação desse quadro do parlamento e Poder Executivo apresentado com a realidade que o Parlamento Americano vive, percebe-se que no caso brasileiro os interesses individuais prevalecem em prol dos coletivos. O poder no caso brasileiro está muito mais concentrado nas mãos do Presidente da República e dos líderes partidários, que fazem as indicações dentro das comissões (tanto de composição como de Presidência) e mantém a ponte Executivo/Legislativo no Congresso Nacional. Diferentemente do caso americano, onde a maioria ocorre por um processo de meritocracia e tempo de mandato. De acordo com Polsby o parlamento estadunidense está cada vez mais sofrendo um processo de institucionalização, onde as lideranças vão interferir apenas em raros

momentos. Ele aponta ainda para duas conseqüências dessas características: o “fortalecimento” da carreira legislativa e a descentralização das casas. Além disso, no Congresso Brasileiro os poderes legislativos do Executivo são muito extensos, podendo ele:

“Iniciar legislação, retirar propostas das comissões via pedido de urgência, vetar em parte ou no todo legislação aprovada no Congresso, influenciar na composição das comissões, influenciar na escolha dos presidentes e relatores das comissões e criar comissões especiais (...)”
(PEREIRA E MULLER, P. 17)

Carlos Pereira e Bernardo Muller em “Uma teoria da preponderância do Poder executivo”, afirmam que o pressuposto básico é o fato do Executivo brasileiro deter poder no processo legislativo de forma que seus interesses sejam resguardados para que os resultados estejam de acordo com o esperado. A esse fato, eles atribuíram ao nome de *teoria da preponderância executiva*. Em comparação feita com as comissões do Congresso dos EUA, percebe-se que as nossas comissões são muito mais frágeis e muito mais adaptadas aos interesses vindo do Executivo. Elas acabam sendo leais – em sua maioria – até mesmo pela pressão de um possível veto presidencial e por isso defendem os interesses do Executivo no Congresso, barrando propostas contrárias, evitando confrontos no Plenário e também gerando informação e reduzindo possíveis incertezas. (PEREIRA E MULLER, P. 61).

A preponderância executiva que Pereira e Muller tratam, também pode se encaixar no quadro de maneiras que o Executivo tem de dar um “jeitinho” e alcançar o que almeja de uma forma legal, na esfera institucional, mas que acaba utilizando meios que outros agentes não possuem. O controle não somente da agenda, mas também dos líderes partidários e das comissões, são fundamentais para que o Executivo coloque em prática da melhor forma possível seu plano de governo. Além disso, ele fica apto a controlar eminentes crises e manipular o cenário a seu favor.

IV) Apropriação de veto – estudo de casos

Nada melhor para entender a ponte feita entre os conceitos do que estudar casos que se aplicam a ambos. Após todos argumentos colocados, faz-se necessário co-relacionar os conceitos expostos e as idéias que ligam a apropriação e o jeitinho já expostas, com os casos que serão apresentados. Rafael Silva, para desenvolver sua tese de doutorado, fez um levantamento dos Possíveis casos existentes de apropriação de veto. Esse tipo específico de apropriação foi escolhido por ser a vertente que mais se adéqua ao tema em questão, como colocado no capítulo 2 deste estudo. Silva identificou dezesseis casos de Apropriação por veto, onde especificou além do tema, aspectos como: matéria relevante, tipo da apropriação, Ministério e Partido envolvidos diretamente, regime de tramitação, mudanças, etc.

Considerando que o Executivo demonstra, no tipo de apropriação em questão – vontade de ser o autor das propostas e no âmbito macro, da agenda, seguem três casos para ilustrar o exposto, retirados da tese de doutorado de Rafael Silva (2013).

- 1) O projeto de lei número 4853/2001, de autoria do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG) que “Altera o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Garante aos Municípios recursos do FUNDEF, incluindo as matrículas para atendimento educacional feito em classes, escolas ou serviços especializados, em função das condições específicas dos alunos, por instituições privadas, sem fins lucrativos.” O projeto foi recebido pela Comissão de Educação e Cultura em 2001 e em 2002 passou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e em 2003 recebeu veto total, que foi mantido no Congresso Nacional em 2004. O teor da proposição era fornecer benefícios para entidades de caráter filantrópico, sem fins lucrativos, que realizam atendimento educativo a pessoas portadoras de deficiência, de recursos do

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Após o veto total da Presidência da República, o governo apresentou a Medida Provisória número 139/2003, que tinha os mesmos objetivos e público alvo da proposição inicial. A mensagem de veto (MSC 600/03-PE e 153/03-CN) ao projeto de lei 4853/2003 teve seus argumentos ignorados na exposição de motivos da medida provisória, “ *indicando claramente a disposição do governo em apresentar tal política nos seus termos*”. (SILVA, 2013. P. 210).

2) O caso do Projeto de Lei número 4515/2004 é um tipo de Apropriação por Controle de Riscos. Ele demonstra como os parlamentares se articulam quando estão em busca de um objetivo comum. A bancada do nordeste se organizou para aprovar o PL , que “autoriza a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito na área de atuação da Agencia de Desenvolvimento do Nordeste (Adene).” Apesar da mobilização e apoio partidário, o texto da proposição foi vetado integralmente. O argumento utilizado pelo governo foi que matérias que versem sobre decisões de desoneração fiscal competem apenas ao Poder Executivo em suas iniciativas legislativas, uma vez que interferem no planejamento fiscal. Sendo assim, houve o veto total ao projeto e, levando em consideração os debates realizados para a aprovação do Projeto de lei 4515/2004, o governo apresentou a Medida Provisória 285/2006, adequando os objetivos iniciais a uma proposta de refinanciamento propicia.

3) E o terceiro e último caso, que mostrará uma agenda que o Congresso trabalhou e foi “*interposta estrategicamente nas discussões e debates de proposta do governo, no caso a Medida*

Provisória 284/2006.” (SILVA, 2013, P. 211). Nessa época ainda era comum terem vários assuntos que não diziam a respeito da medida provisória, na forma de emendas (conhecidas como emendas jabutis) e foi exatamente isso que aconteceu no caso em questão. O objetivo inicial da MP era autorizar “O contribuinte empregador doméstico a deduzir do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) o valor da contribuição paga à Previdência Social calculada sobre até um 01(um) salário mínimo mensal, limitado a um empregado doméstico por declaração, visando o incentivo a formalização das relações de trabalho dos empregados domésticos.” Sobre esse tema, o Poder Legislativo já tinha discussões em andamento sobre os empregados domésticos serem incluídos no regime do FGTS e, justamente durante a tramitação na Câmara dos Deputados, foi aprovada uma emenda à MP que discorria sobre isso. O que foi alegado sobre a emenda e outros dispositivos é que foram “incluídos na medida no calor de um ano de eleições” (Ver em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/governo-veta-parcialmente-mp-284/>.) (SILVA, 2013, P.211). O fato que cabe perceber no que tange a esse assunto é que logo após o veto, o governo apresentou um projeto de lei que seguia basicamente os mesmos termos – PL 7363/2006, que “Dá nova redação ao art. 3º-A da Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico” ou seja, “Obriga a inclusão do empregado doméstico no regime do FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, dispensando o empregador doméstico do depósito de 40% (quarenta por cento) do montante dos depósitos efetuados na conta vinculada em caso de despedida sem justa causa, de que trata a Lei nº 8.036, de 1990.” Essa ocorrência é a *Apropriação por Agenda Positiva Preparatória*. Os motivos que explicavam o veto não passavam de meramente políticos, de interposição política e no que tange ao mérito era a mesma proposta.

IV) Conclusões

A idéia inicial desse estudo era mostrar que o *jeitinho brasileiro*, além de ser um elemento da identidade nacional, extremamente utilizado pelos antropólogos para entender a formação e o funcionamento da sociedade brasileira, pode ser utilizado em vários outros aspectos que fazem parte do nosso cotidiano, não só sociológicos e antropológicos, mas também políticos.

Para que fosse possível encaixar o tão famoso “*jeitinho brasileiro*” com o recente fenômeno da *Apropriação*, foi necessário inicialmente expandir o conceito do primeiro fenômeno. Como bem expõe Livia Barbosa, o *jeitinho* em uma esfera mais institucionalizada acaba sendo confundido com a corrupção, mas esse não era o caso em questão, uma vez que a apropriação ocorre dentro de todos os meios legais e previstos constitucionalmente para cada Poder. Além disso, cabia determinar qual tipo de *Apropriação* se encaixaria melhor nas características expostas no capítulo um desta tese.

Fazendo a ligação entre os dois fenômenos, encontramos três casos que demonstram de formas diferentes como o governo e a Presidência conseguem manipular a agenda do Congresso Nacional, bem como atingir a aprovação ou veto de proposições e manipular os líderes partidários, tanto em suas orientações nos plenários das Casas como nas comissões. Confirmamos também o grande poder concentrado nas mãos do Presidente e o grande poder de legislar incumbido especificamente a ele pela Constituição.

No primeiro caso exposto, percebe-se que o governo vetou o Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo e posteriormente ao envio da mensagem de veto para o Congresso Nacional, foi proposta uma Medida Provisória com o mesmo teor, mostrando que havia uma disposição clara por parte do governo em aprovar a matéria nos seus termos. Além de um caso de apropriação de veto, onde foram empregados mecanismos próprios ao Executivo, especificamente a Presidência da República, para utilizar uma matéria que já estava em tramitação e discussão no legislativo e propô-la na forma de uma Medida Provisória, podemos colocar como um típico caso de *jeitinho*, onde parte-se do pressuposto de igualdade partindo do princípio da barganha e negociação.

Lívia Barbosa afirma que o jeitinho depende também das características pessoais de quem está praticando e da simpatia do indivíduo, mas de que forma essas características podem ser encaixadas na apropriação? Quando o Presidente da República possui uma aceitação maior dentro do Congresso mais fácil será para que ele faça as intervenções desejadas. Maior será a probabilidade dos vetos serem votados, das medidas provisórias aprovadas pelo texto do Executivo, dos líderes partidários ouvirem as indicações e recomendações do governo e por conseguinte será mais fácil a bancada seguir a orientação dos líderes. No estudo apresentado por Rafael Silva - lembrando que o estudo da apropriação é recente no âmbito da ciência política brasileira – não há pesquisas que comprovem o fato afirmado acima, entretanto esta seria um bom ponto de partida para estudos futuros sobre a influencia do jeitinho brasileiro na política desenvolvida pelo nosso país.

No segundo caso, apesar de toda a articulação de uma bancada para aprovar a proposição – o que demonstra como os parlamentares se organizam quando tem um objetivo coletivo – a Presidência vetou integralmente por afirmar que aquela matéria era de sua competência exclusiva, apresentando novamente um Medida Provisória. Da mesma forma exposta, encontramos claramente o jeitinho dado pelo governo e até mesmo pelos parlamentares para garantir a aprovação do projeto e a apropriação no que tange ao governo vetar a matéria e propor iniciativas que versam sobre o mesmo teor.

Por fim, o terceiro caso trata de uma emenda a uma Medida Provisória, que não tinha relação com o teor do texto do Executivo, mas que era atrelado a vários discursos que estavam tendo no Legislativo na época. O governo vetou a emenda e logo em seguida apresentou uma proposição com basicamente os mesmos termos anteriores. Novamente vemos que : a emenda foi incluída na MP - de acordo com os parlamentares – nas idéias de um ano eleitoral, ou seja, alguns já estavam na busca de uma possível “vantagem” na corrida eleitoral; além disso, o governo novamente se apropria de matérias que inicialmente não foram propostas e discutidas por ele, mas que podem trazer benefícios se forem aprovadas nos seus termos e podem até mesmo evitar prejuízos e desgastes políticos.

A conclusão final que pode-se tirar desse estudo é que o governo possui vários mecanismos que são previstos na Constituição ou que são tipicamente atribuídos a ele e ele os utiliza para alcançar da melhor forma possível seu objetivo. Com isso, ele acaba se apropriando de matérias, idéias, discussões, que não foram fomentadas e propostas por ele inicialmente mas que podem de alguma forma contribuir para ganhos políticos ou para evitar desgastes. Esse é o chamado fenômeno da Apropriação. O que acontece é que esse fenômeno acaba passando a barreira apenas do institucional, constitucional e legal e ganha características do jeitinho brasileiro, onde a busca incessante pela troca de favores, pela simpatia, ganho de contatos e principalmente por sempre tentar estabelecer relações positivas, caracterizam alguns dos aspectos presentes e importantes para uma análise e compreensão completa do quadro de relação entre os poderes Executivo e Legislativo, e principalmente da relação entre o Congresso Nacional e a Presidência da República.

Diferentemente do que Livia Barbosa preconiza, o jeitinho a nível institucional não pode ser caracterizado como uma ocorrência de corrupção , como caso da apropriação. Este, portanto, se aproxima mais do favor, onde o principal agente interessado é o governo. Há a necessidade de mais estudos sobre o assunto em questão, mas pode-se analisar desde já que ao atrelar o jeitinho com a apropriação estamos nos deparando com um “tipo especial” de jeitinho, que se passa no campo institucional mas que acaba utilizando e apresentando características do jeitinho não institucionalizado, como a simpatia e outros atributos. Barbosa trás para os estudos antropológicos o jeitinho desde suas relações humanas até sua parte mais institucional. Ela faz referencia ao jeitinho *na* área institucional, porém, quando a ponte com a apropriação é feita, o jeitinho atua não apenas na área institucional mas *através* de meios institucionais e legais. Portanto se para Livia Barbosa o jeitinho possui características de sempre circundar leis e normas, no caso da apropriação o jeitinho contorna um problema ou almeja resolver um conflito usando apenas artifícios legais, uma vez que não envolve corrupção, apontando para uma possível existência de um jeitinho institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Suely; SILVA, Rafael. Apropriação da Agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? Brasília, 2010

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 2, p. 58-74, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riel>

ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de e SILVA, Rafael Silveira e. Titulares da agenda e carreiras políticas. Rev. Bras. Ciê nc. Polít. [online]. 2013, n.10, pp. 285-311. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000100009&lng=pt&nrm=iso

BARBOSA, Livia. O Jeitinho Brasileiro: A arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, I. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.* Belo Horizonte: UFMG, 2009.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNO, L. R. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: Jairo Nicolau; Timothy J. Power. (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 75-96.

RODRIGUES, Leandro. Os caminhos da identidade nacional brasileira: A perspectiva do etnosimbolismo. Brasília, Universidade de Brasília-IPOL, 2013

SILVA, Rafael. Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do Executivo: o fenômeno da Apropriação. Brasília,

Universidade de Brasília – IPOL, 2013.